



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

Rivista giuridica di classe A

2025, n. 1

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTRICE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto Internazionale e di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Titolare della Cattedra Jean Monnet 2017-2020 (Commissione europea)
"Judicial Protection of Fundamental Rights in the European Area of Freedom, Security and Justice"

CONSIGLIO SCIENTIFICO

Giandonato Caggiano, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Professore Emerito, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, Professore Emerito, Università di Salerno
Nicoletta Parisi, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Catania - già Componente ANAC
Guido Raimondi, già Presidente della Corte EDU - già Presidente di Sezione della Corte di Cassazione
Silvana Sciarra, Professore Emerito, Università di Firenze - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Giuseppe Tesaurò, Professore f.r. di Diritto dell'UE, Università di Napoli "Federico II" - Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Professore Emerito, Università di Roma "La Sapienza" - Vice Presidente Emerito della Corte di giustizia dell'UE
Ennio Triggiani, Professore Emerito, Università di Bari
Ugo Villani, Professore Emerito, Università di Bari

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bergamo
Alfonso-Luis Calvo Caravaca, Catedrático Jubilado de Derecho Internacional Privado, Universidad Carlos III de Madrid
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania - Giudice dell'ITLOS
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Catedrático de Derecho Internacional, Universidad de Sevilla
Inge Govaere, Director of the European Legal Studies Department, College of Europe, Bruges
Paola Mori, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università "Magna Graecia" di Catanzaro
Lina Panella, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Messina
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'UE, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna - già Giudice della Corte di giustizia dell'UE



COMITATO DEI REFEREEES

Bruno Barel, Associato f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Marco Benvenuti, Ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Roma "La Sapienza"
Francesco Buonomenna, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Raffaele Cadin, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario f.r. di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Federico Casolari, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna
Luisa Cassetti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Giovanni Cellamare, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Bari
Giuseppe D'Angelo, Ordinario di Diritto ecclesiastico e canonico, Università di Salerno
Sara De Vido, Ordinario di Diritto Internazionale, Università Ca' Foscari Venezia
Marcello Di Filippo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Pisa
Rosario Espinosa Calabuig, Catedrática de Derecho Internacional Privado, Universitat de València
Caterina Fratea, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Ana C. Gallego Hernández, Profesora Ayudante de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Universidad de Sevilla
Pietro Gargiulo, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Teramo
Francesca Graziani, Associato di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Giancarlo Guarino, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Victor Luis Gutiérrez Castillo, Profesor de Derecho Internacional Público, Universidad de Jaén
Ivan Ingravallo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Paola Ivaldi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Genova
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Ricercatore di Diritto dell'UE, Università dell'Insubria
Simone Marinai, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Pisa
Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Macerata
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Michele Messina, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Stefano Montaldo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Torino
Violeta Moreno-Lax, Senior Lecturer in Law, Queen Mary University of London
Claudia Morviducci, Professore Senior di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Michele Nino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Criseide Novi, Associato di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Anna Oriolo, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Leonardo Pasquali, Ordinario di Diritto internazionale, Università di Pisa
Piero Pennetta, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Francesca Perrini, Associato di Diritto Internazionale, Università di Messina
Gisella Pignataro, Associato di Diritto privato comparato, Università di Salerno
Emanuela Pistoia, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Teramo
Anna Pitrone, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Concetta Maria Pontecorvo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Pietro Pustorino, Ordinario di Diritto Internazionale, Università LUISS di Roma
Santiago Ripol Carulla, Catedrático de Derecho internacional público, Universitat Pompeu Fabra Barcelona
Angela Maria Romito, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Bari
Gianpaolo Maria Ruotolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Foggia
Teresa Russo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da UE, Universidad do Minho
Ángel Tinoco Pastrana, Profesor de Derecho Procesal, Universidad de Sevilla
Sara Tonolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Padova
Chiara Enrica Tuo, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Valentina Zambrano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Roma "La Sapienza"
Alessandra Zanobetti, Ordinario f.r. di Diritto Internazionale, Università "Alma Mater Studiorum" di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Angela Festa, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Anna Iermano, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Marrani, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Rossana Palladino (Coordinatore), Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

Revisione linguistica degli abstracts a cura di

Francesco Campofreda, Dottore di ricerca in Diritto Internazionale, Università di Salerno



Rivista quadrimestrale on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies" www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017



Indice-Sommario **2025, n. 1**

Editoriale

Le transizioni dell'Occidente europeo: dalla *traslatio imperii* alla pace di Westphalia e oltre
Massimo Panebianco p. 1

Saggi e Articoli

Possibili sviluppi in tema di contrasto alle mutilazioni genitali femminili: la recente direttiva UE 2024/1385 e gli obblighi per il legislatore italiano
Silvia Angioi, Annachiara Rotondo p. 10

Il nuovo Regolamento (UE) 2024/3015 tra i più recenti strumenti della comunità internazionale contro il lavoro forzato: vecchie soluzioni per vecchi schemi
Silvia Cantoni p. 45

La mano invisibile dell'intelligenza artificiale e il principio di trasparenza nei rapporti B2C: la tutela del consumatore nel mercato unico digitale
Francesco Deana p. 66

Does the EU Corporate Sustainability Due Diligence Directive protect indigenous peoples' right to food? Assessment and future prospects
Anna Facchinetti p. 86

Cross border private enforcement of EU competition law: in quest of localisation
Silvia Marino p. 111

I valori dell'Unione europea e la loro tutela giurisdizionale
Criseide Novi p. 136

Alcune considerazioni in merito alla base giuridica della nuova direttiva sui lavori resi tramite piattaforme digitali
Alfredo Rizzo p. 189

Commenti e Note

Verein Klimaseniorinnen and others v. Switzerland between human rights protection and human rights justification
Nicolò Paolo Alessi p. 210



- La libertà di stampa e il contenuto dell'ordine pubblico quale limite alla circolazione delle sentenze nello spazio giudiziario europeo p. 237
Roberto Dante Cogliandro
- Contrasto alla povertà e cooperazione internazionale nell'area euro-mediterranea p. 255
Giuseppe Emanuele Corsaro
- Illeciti commessi dall'intelligenza artificiale: aspetti di giurisdizione e legge applicabile nel quadro normativo dell'Unione europea p. 281
Curzio Fossati
- L'integrazione differenziata nello spazio Schengen: profili "costituzionali" di legittimità democratica p. 304
Maria Patrin



CONTRASTO ALLA POVERTÀ E COOPERAZIONE INTERNAZIONALE NELL'AREA EURO-MEDITERRANEA

Giuseppe Emanuele Corsaro*

SOMMARIO: 1. Introduzione sulla cooperazione internazionale e sul contrasto alla povertà. – 2. Assistenza globale e solidarietà nel contrasto alla povertà. – 3. Il processo di Barcellona: nuove forme di cooperazione euro-mediterranea per un benessere condiviso. – 4. Il dialogo euro-mediterraneo nell'ambito della politica di vicinato. – 5. L'Unione per il Mediterraneo: un modello di *soft law* per una cooperazione istituzionalizzata. – 6. La nuova Agenda per il Mediterraneo per una cooperazione coerente con i principi di sviluppo sostenibile. – 7. Riflessioni conclusive sulla cooperazione nel bacino mediterraneo.

1. Introduzione sulla cooperazione internazionale e sul contrasto alla povertà

La povertà è un fenomeno di cui è complicato tracciare le origini storiche, emergendo come un problema strutturale delle società organizzate nelle quali alcuni individui o gruppi soffrono di una carenza assoluta di risorse, o di una ridotta disponibilità delle stesse rispetto alla più ampia parte della comunità. La povertà, come problema da affrontare ed eliminare, ha acquisito una rilevanza di primo piano nelle riflessioni scientifiche di giuristi, economisti e sociologi nel corso del '900, in particolar modo durante il processo di decolonizzazione¹. La sfida della povertà è stata rapidamente considerata un tema universale² il cui settore di elezione è il diritto internazionale dei diritti umani, come evidenziato dalla *soft law* onusiana e dall'istituzione di un *mandate holder* su *human*

Double-blind peer reviewed article.

* Assegnista di ricerca di Diritto Internazionale, Università degli Studi di Catania. Indirizzo e-mail: giuseppe.corsaro@unict.it.

¹ M. RAVALLION, *The economics of poverty: history, measurement, and policy*, New York, 2016, p. 80. L'A. definisce *second enlightenment* l'arco temporale dal 1950 ai giorni contemporanei, durante il quale gli studiosi analizzano la povertà come una sfida globale, individuando in capo alla Comunità internazionale la responsabilità di eliminare la povertà.

² "Copenhagen Declaration on Social Development", UN Doc. A/CONF.166/9, del 14 marzo 1995, Chapter I, Annex I: "We commit ourselves to the goal of eradicating poverty in the world, through decisive national actions and international cooperation, as an ethical, social, political and economic imperative of humankind".

*rights and extreme poverty*³, affermandosi quale primo obiettivo dell'Agenda 2030 delle Nazioni Unite⁴.

Sebbene nel diritto internazionale dei diritti umani non si riscontrino norme vincolanti che menzionano espressamente il tema della povertà, né come obbligo internazionale degli stati né come diritto individuale alla libertà dalla povertà, è comunemente riconosciuto che le norme del Patto ONU sui diritti economici, sociali e culturali (di seguito Patto ESC) relative al diritto a uno standard di vita adeguato, alla salute, e all'istruzione, siano espressione dell'obiettivo della Comunità internazionale di contrastare la povertà⁵. Analizzando in particolar modo l'articolo 11 del Patto ESC, è possibile affermare che “*the right of everyone to an adequate standard of living*” sia corrispondente al concetto multidimensionale di povertà come affermato nel dibattito contemporaneo⁶. Ulteriormente, l'art. 11 del Patto ESC mette a fuoco la dimensione internazionale del contrasto alla povertà e del diritto alla libertà dalla povertà di cui gli individui godono nel diritto internazionale. In particolare, la norma pone l'accento sulla rilevanza della cooperazione internazionale, sebbene basata “*on free consent*”, al fine di attuare gli obblighi internazionali in materia di tutela degli standard di vita adeguati⁷. Inoltre, la cooperazione internazionale per contrastare la povertà si intreccia con le azioni relative allo sviluppo, partecipando al principio di sviluppo sostenibile nella dimensione di contrasto alle disuguaglianze e uso equo delle risorse disponibili. In effetti, sebbene la cooperazione internazionale in materia di sviluppo sostenibile abbia confini e definizioni

³ Si veda in particolare, Commissione per i diritti umani, *risoluzione 1998/25, Human rights and extreme poverty*, UN Doc. E/1998/23-E/CN.4/1998/177, del 17 aprile 1998, pp. 94-97.

⁴ Assemblea Generale, *Risoluzione 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, UN DOC. A/RES/70/1 del 21 ottobre 2015.

⁵ Comitato sui diritti economici, sociali e culturali, *Substantive issues arising in the implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: poverty and the international covenant on economic, social and cultural rights. statement adopted by the committee on economic, social and cultural rights on 4 may 2001*, UN Doc. E/C.12/2001/10, del 10 maggio 2001. Si v. in dottrina: N. AOIFE, *Art.27 The Right to a Standard of Living Adequate for the Child's Development*, in J. TOBIN (ed.), *The un Convention on the Rights of the Child: A Commentary*, Oxford, 2019, p. 1021-1055; B. SAUL, D. KINLEY, J. MOWBRAY., *The international covenant on economic, social and cultural rights: commentary, cases, and materials*, Oxford, United Kingdom, 2014.

⁶ S. FREDMAN, *Poverty and Human Rights*, in D. AKANDE, D. ROSER, H. MCDERMOTT, J. KUOSMANEN (eds.), *Human rights and 21st century challenges: poverty, conflict, and the environment*, Oxford, New York, 2020; P. CULLET, *Confronting inequality beyond sustainable development: The case for eco-human rights and differentiation*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, n. 1, 2022, pp. 7-15. Sull'approccio multidimensionale nell'Agenda 2030 si v. K. AKESTORIDI, F. SEATZU, *Enhancing the Transformative Potential of the Sustainable Development Goals (SDGs)*, in *Global Jurist*, n. 1, 2021, pp. 111-141. Si ritiene opportuno ricordare che il passaggio ad un approccio multidimensionale è strettamente legato agli studi di Amartya Sen, in particolare la teoria del *capability approach*, si v. A. SEN, *Inequality reexamined*, New York, 1992.

⁷ O. DE SCHUTTER *et al.*, *Commentary to the Maastricht Principles on Extraterritorial Obligations of States in the Area of Economic, Social and Cultural Rights*, in *Human Rights Quarterly*, 2012, n. 4, pp. 1084-1169.

variabili, è evidente che essa non possa prescindere dal rispetto dell'equità intra e intergenerazionale nonché dall'eradicazione della povertà⁸.

In questo contesto, come già accennato, la lotta alla povertà è diventata uno degli obiettivi principali della Comunità internazionale, inclusa negli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (MDGs), centrale nell'elaborazione dell'Agenda 2030 sullo sviluppo sostenibile. Considerando che il contrasto alla povertà dovrebbe in primo luogo avvenire attraverso la destinazione di fondi che provengono dagli Stati più ricchi in favore dei Paesi in via di sviluppo, lo strumento principale della cooperazione internazionale è rappresentato dagli aiuti nell'ambito dell'*Official Development Assistance* (ODA)⁹. Come osservato da Pogge già nel 2002, le risorse dell'ODA non hanno prodotto risultati consistenti a causa dell'inefficienza sia nelle scelte di destinazione dei fondi sia nell'effettiva gestione attuata dagli Stati beneficiari. Tuttavia, se gli Stati industrializzati avessero destinato le risorse necessarie per garantire a ciascuno il reddito soglia di 2 dollari al giorno, “*such an amount, if well targeted and effectively spent, would make a phenomenal difference to the poor even within a few years*”¹⁰.

Affinché la cooperazione internazionale abbia una capacità trasformativa è necessario che essa sia per un verso efficace e congrua, nella misura in cui i fondi devono essere adeguati all'obiettivo di lungo periodo di eradicare la povertà, e, per altro verso, soprattutto rispettosa delle dinamiche sociali e culturali dei Paesi destinatari al fine di realizzare uno sviluppo adeguato ai bisogni delle comunità locali nel rispetto dei diritti fondamentali.

Un approccio coerente con questa impostazione sembrerebbe riscontrabile nella cooperazione internazionale allo sviluppo finalizzata all'eradicazione della povertà attuata dall'Unione europea. L'UE ha progressivamente assunto un ruolo centrale nel contrasto alla povertà, sia nella sua dimensione interna¹¹ sia in quella esterna, mediante le relazioni internazionali con Paesi partner e vicini, affermando il suo impegno per la promozione del benessere economico e sociale e il rafforzamento dei diritti umani, sostenuti dalla sua visione di sviluppo equo e sostenibile¹².

Analizzando in particolar modo lo stato e l'evoluzione della cooperazione internazionale nell'area euro-mediterranea, il presente contributo intende indagare se e in che misura gli strumenti e le azioni posti in essere dagli attori internazionali siano orientati

⁸ V. BARRAL, *Sustainable Development in International Law: Nature and Operation of an Evolutive Legal Norm*, in *European Journal of International Law*, 2012, n. 2, pp. 377-400; K. AKESTORIDI, F. SEATZU, *Enhancing the Transformative Potential of the Sustainable Development Goals (SDGs)*, cit.

⁹ T. POGGE, *World poverty and human rights: cosmopolitan responsibilities and reforms*, Cambridge, 2002.

¹⁰ *Ibidem*, p. 205.

¹¹ F. COSTAMAGNA, *Il contrasto a povertà ed esclusione sociale quale obiettivo dell'Unione europea nel rapporto tra dimensione economica, sociale ed ambientale del processo di integrazione*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2024, n. 2, p. 233-276.

¹² Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea intitolata ‘*Il consenso europeo*’, in GUUE C 46 del 24 febbraio 2006, p. 1; Parlamento Europeo, *Risoluzione del Parlamento europeo del 3 luglio 2012 sull'evoluzione delle strategie macroregionali dell'UE: pratiche attuali e prospettive future, in particolare nel Mediterraneo*, in GUUE C 349 E/1 del 3 luglio 2012. Si rinvia ai paragrafi successivi per gli sviluppi in materia di Politica di vicinato.

a contrastare la povertà e a garantire il benessere e lo sviluppo sostenibile nelle aree svantaggiate a sud del Mediterraneo. L'analisi della cooperazione internazionale in questa area geografica rappresenta un importante fonte di riflessione per il dibattito scientifico, poiché consente di studiare gli strumenti giuridici che implementano gli obiettivi di contrasto alla povertà. Inoltre, tale analisi offre l'opportunità di analizzare le condotte degli attori internazionali nell'ambito di una forma di cooperazione altamente istituzionalizzata, realizzata attraverso l'Unione per il Mediterraneo (UpM)¹³. A questo fine è necessario preventivamente e brevemente individuare i principi che dovrebbero ispirare la cooperazione, così da verificare se l'UpM risponda all'obiettivo di eradicare la povertà come indicato dall'Agenda 2030 e come ulteriormente specificato dall'Unione europea nel suo diritto primario e negli strumenti di *soft law*.

Si intende così osservare nelle diverse fasi di formazione della cooperazione euro-mediterranea in che misura l'azione degli attori internazionali coinvolti sia stata finalizzata alla realizzazione dei *basic needs* delle persone e dei gruppi di persone vulnerabili e in condizione di povertà, verificando inoltre se emerge dalla prassi la formazione di standard giuridicamente vincolanti in materia di cooperazione per il contrasto alla povertà nel quadro giuridico attuale in materia di cooperazione internazionale per lo sviluppo sostenibile.

Il presente contributo procederà esaminando l'azione degli attori internazionali dall'avvio del cd. Processo di Barcellona sino alla fase attuale rappresentata dalla nuova Agenda per il Mediterraneo, intendendo verificare se gli attori internazionali, e in particolar modo l'UE – vincolata anche dalle norme del Trattato sull'Unione europea (TUE) e dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) – attuano i principi di contrasto alla povertà.

Dopo un paragrafo che analizza il quadro teorico, il terzo paragrafo si occuperà di una ricostruzione del cd. Processo di Barcellona analizzandone i principi ispiratori. Il quarto paragrafo pone alcune questioni critiche sulla politica europea di vicinato, evidenziando le dinamiche del *normative power* europeo e il rapporto tra la condizionalità e il contrasto alla povertà. Il quinto paragrafo è teso ad analizzare il quadro istituzionale dell'UpM, sostenendo la tesi che un elevato livello di istituzionalizzazione garantisce una maggiore cooperazione e soprattutto permette una piena affermazione dei principi solidaristici nelle relazioni internazionali. Il sesto paragrafo analizza la nuova Agenda per il Mediterraneo osservando che le azioni programmate rispettano gli obblighi previsti sia dal diritto primario che dagli strumenti di *soft law* applicabili nell'azione esterna dell'UE. Seguono alcune riflessioni critiche sul ruolo dell'UE nell'area del Mediterraneo e sulla rilevanza dell'UpM per garantire una cooperazione internazionale efficace e rispondente agli *standard* in formazione nel diritto internazionale.

¹³ Per un'analisi di insieme si veda S. CAFARO (a cura di), *Le relazioni euro-mediterranee. Dai primi accordi all'Unione per il Mediterraneo*, Napoli, 2013.

2. Assistenza globale e solidarietà nel contrasto alla povertà

Nessuno sembra dubitare del principio etico in base al quale i soggetti più ricchi dovrebbero aiutare coloro i quali versano in stato di bisogno; tale considerazione è valida sia nell'ambito delle relazioni individuali sia nell'ambito dell'azione organizzata degli attori internazionali. Viceversa, è ben più complicato individuare norme giuridiche che regolano l'azione degli Stati in materia di "cooperazione internazionale contro la povertà"¹⁴. In tal senso, sebbene sia consistente la prassi degli Stati industrializzati di destinare aiuti attraverso i fondi ODA o mediante altre forme di cooperazione, analizzando le dichiarazioni e le posizioni adottate da numerosi Stati del cd. *Global North*¹⁵, si riscontra costantemente che questa prassi è strettamente volontaria e non costituisce un obbligo giuridico. Ciononostante, Alston osservava che "*it will be difficult for countries to insist that they have persistently objected to such an evolution if they continue to affirm in so many contexts their commitment to assisting developing country governments to achieve targets as tangible and clearly achievable as the MDGs*"¹⁶.

Una disamina sull'esistenza di un obbligo internazionale di natura consuetudinaria in materia di assistenza internazionale in favore delle persone in condizione di povertà andrebbe ben oltre l'obiettivo del presente contributo, nel quale possiamo limitarci a una lettura ristretta dell'assistenza internazionale funzionale all'esame delle relazioni nell'area euro-mediterranea. Così, ai nostri fini, è possibile fare riferimento a degli impegni volontari assunti in materia di contrasto alla povertà¹⁷, in forza dei quali gli attori internazionali perseguono l'obiettivo di eradicare la povertà attraverso la cooperazione internazionale nel rispetto delle norme e dei principi che derivano dal diritto internazionale dei diritti umani e dagli strumenti di *soft law*.

Accettare in questa fase la natura volontaria della cooperazione internazionale contro la povertà non esclude che sia in corso un processo di formazione di norme di natura consuetudinaria che prevedono l'obbligo di assistenza¹⁸, o il riconoscimento di norme

¹⁴ Nel testo è utilizzata la locuzione "cooperazione internazionale contro la povertà" per indicare quelle forme di cooperazione internazionale che hanno tra gli obiettivi l'eradicazione della povertà, a prescindere dal settore del diritto internazionale oggetto della cooperazione. In questo modo rientrano in questa forma di cooperazione accordi che possono riguardare lo sviluppo, la politica commerciale, la politica agricola, la politica ambientale e altre aree del diritto internazionale.

¹⁵ Si veda Commissione dei diritti umani, *Report of the Open-Ended Working Group to Consider Options Regarding the Elaboration of an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights on Its Second Session*, UN Doc. E/CN.4/2005/52, del 10 febbraio 2005: «*The representatives of the United Kingdom, the Czech Republic, Canada, France and Portugal believed that international cooperation and assistance was an important moral obligation but not a legal entitlement, and did not interpret the Covenant to impose a legal obligation to provide development assistance or give a legal title to receive such aid*».

¹⁶ P. ALSTON, *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate seen through the Lens of the Millennium Development Goals*, in *Human Rights Quarterly*, 2005, n. 3, p. 755-829.

¹⁷ Di seguito nel testo si utilizzerà la locuzione "impegni volontari", intendendo con essa gli impegni assunti in materia di contrasto alla povertà.

¹⁸ M. SEPÚLVEDA, *Obligations of 'International Assistance and Cooperation' in an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, in *Netherlands Quarterly of Human*

vincolanti nel diritto internazionale dei diritti umani in materia di povertà¹⁹. Diversamente, un'analisi attenta di detti impegni volontari può evidenziare alcuni aspetti vincolanti che superano il mero riconoscimento di obblighi morali²⁰. In tal senso, si sosterrà ed evidenzierà – attraverso l'analisi della prassi nella cooperazione nell'area mediterranea – che in materia di cooperazione contro la povertà gli attori internazionali sono vincolati al rispetto di alcuni *minimum standard* e ad agire in maniera coerente con l'obiettivo di eradicare la povertà²¹. Di seguito sono illustrati gli standard per una cooperazione internazionale effettivamente capace di contrastare la povertà, con l'obiettivo di verificare nei successivi paragrafi in che misura essi siano stati adottati nella prassi della cooperazione euro-mediterranea.

L'Agenda 2030 completa quel processo che Ravallion ha definito *second enlightenment* in materia di contrasto alla povertà, confermando i recenti studi nell'ambito della filosofia morale secondo i quali la povertà non è una colpa che risulta dalle scelte delle singole persone, ma una responsabilità collettiva²². In modo analogo, nel diritto internazionale contemporaneo, gli obiettivi di sviluppo sostenibile riconoscono che la povertà non è una colpa di cui è responsabile il singolo Stato, bensì una responsabilità della Comunità internazionale, le cui cause e possibili soluzioni dipendono dalle condotte di una pluralità di attori, individuando inoltre la necessità di azioni

Rights, 2006, n. 2, p. 271-303; W. VANDENHOLE, *Economic, Social and Cultural Rights in the CRC: Is There a Legal Obligation to Cooperate Internationally for Development?*, in *The International Journal of Children's Rights*, 2009, n. 1, p. 23-63.

¹⁹ A. CLAPHAM, *Human Rights Obligations of Non-State Actors*, New York, 2006, p. 149. In relazione ai MDG, l'A. sostiene che «because the goals are agreed to by all governments and are goals for the whole UN system, it seems appropriate to consider that they can provide a normative framework for the international financial institutions». Nell'ambito della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo si veda L. LAVRYSEN, *Strengthening the Protection of Human Rights of Persons Living in Poverty under the ECHR*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2015, n. 3, pp. 293-325; E. PRIBYTKOVA, *Protection from poverty in the European Court of Human Rights*, in H.P. GAISBAUER ET AL. (eds.), *Absolute poverty in Europe: interdisciplinary perspectives on a hidden phenomenon*, Bristol, 2019.

²⁰ Alcuni studiosi di *global justice* hanno utilizzato la nozione di “*voluntary self-obligation*” in materia di assistenza internazionale, intendendo con essa degli obblighi morali rispondenti al modello kantiano dei doveri imperfetti. Una tale nozione potrebbe essere utile per sottolineare che dalla prassi costante degli Stati possono emergere degli standard di condotta obbligatori nonostante le contrarie dichiarazioni unilaterali degli Stati. Nell'interpretazione del diritto internazionale, una tesi simile è proposta da P. ALSTON nel saggio *Ships Passing in the Night: The Current State of the Human Rights and Development Debate seen through the Lens of the Millennium Development Goals*, cit. Per gli studi di *global justice* si rinvia a S. MAFFETTONE, A. S. RATHORE (eds.), *Global justice: critical perspectives*, New Delhi, 2012. Si v. inoltre C.R. BEITZ, *The idea of human rights*, Oxford-New York, 2009. In particolare sulla nozione di *voluntary self-obligation* si v. E. PRIBYTKOVA, *Are There Global Obligations to Assist in the Realization of Socio-Economic Rights?*, cit. L'Autrice fa riferimento alla categoria kantiana dei doveri imperfetti come ricostruita e sviluppata da studiosi contemporanei di filosofia morale. Per una prima analisi di tale nozione e il suo primo utilizzo nell'ambito di obblighi morali si v. H. KÜNG, *Human Responsibilities Reinforce Human Rights: The Global Ethic Project*, in B. VAN DER HEIJDEN, B. TAHZIB-LIE (eds.), *Reflections on the Universal Declaration of Human Rights*, Leiden, 1998, pp. 165-168.

²¹ Si v. sulla natura consuetudinaria degli obblighi di sviluppo sostenibile P. ALSTON, *A Human Rights Perspective on the Millennium Development Goals, Paper prepared as a contribution to the work of the Millennium Project Task Force on Poverty and Economic Development* (Geneva: OHCHR, 2004) paragrafi 34-49.

²² M. RAVALLION, *The economics of poverty: history, measurement, and policy*, cit.

positive²³. Ciò implica che i Paesi del *Global North* debbano rimuovere le barriere economiche e politiche che perpetuano la povertà. Così, i Paesi ricchi non sono solo tenuti a fornire aiuti economici, ma devono anche contribuire a riformare le strutture economiche globali che favoriscono disuguaglianze e ostacolano lo sviluppo sostenibile²⁴. Gli Stati, nell'attuazione dell'assistenza internazionale per contrastare la povertà, dovrebbero ispirare la loro azione al principio di solidarietà²⁵ e, a tale fine, tendere a istituzionalizzare la cooperazione internazionale. L'istituzionalizzazione della cooperazione risulta necessaria per creare strutture stabili che permettano di coordinare efficacemente gli sforzi globali contro la povertà, evitando interventi frammentari e inefficaci.

Effettività e azione coordinata sono elementi chiave di una cooperazione istituzionalizzata, così da evitare i cd. *phantom aid*²⁶, ossia gli aiuti che non raggiungono i beneficiari finali. In questo senso, il contrasto alla povertà deve superare il modello di trasferimenti di risorse diretto verso gli Stati, in favore di meccanismi che permettano di destinare i fondi per l'assistenza internazionale direttamente a chi ne ha bisogno, specialmente nei casi in cui le strutture governative siano inadeguate, corrotte o orientate a interessi diversi dalla lotta contro la povertà.

Un ulteriore elemento, logicamente connesso ai precedenti, è il rispetto dei diritti umani e delle comunità locali. Gli Stati devono infatti compiere degli *human rights impact assessment* (HRIA), così da evitare che le loro condotte promuovano o consentano la violazione dei diritti umani da parte di altri soggetti coinvolti nella cooperazione, oltre a garantire la partecipazione attiva delle popolazioni nei processi decisionali. I Paesi donatori e i beneficiari dovrebbero avere pari dignità e opportunità nella definizione delle priorità di intervento. L'uguaglianza si riflette anche nel rifiuto di condizionalità ingiustificate che limitino la sovranità dei Paesi beneficiari o impongano modelli di sviluppo non adatti alle loro specifiche esigenze.

Da questa analisi teorica sembra possibile individuare quali elementi essenziali nella realizzazione di detti impegni volontari il principio di solidarietà attuato attraverso un'istituzionalizzazione della cooperazione, la destinazione delle risorse allo sviluppo sostenibile, l'adozione di HRIA per prevenire violazioni dei diritti umani, la partecipazione e la trasparenza nelle decisioni, l'uguaglianza tra donatori e beneficiari.

²³ T. POGGE, 'Assisting' the Global Poor, in S. MAFFETONE, A. S. RATHORE (eds.), *op. cit.*, pp. 32-57. L'A. riconosce una responsabilità collettiva, tuttavia appare critico sulla possibilità di affermare l'esistenza di obblighi positivi.

²⁴ Consiglio dei diritti umani, *Report of the Special Rapporteur on the right to food*, Olivier De Schutter. *Final report: The transformative potential of the right to food*, UN Doc. A/HRC/25/57 del 24 gennaio 2014.

²⁵ Sul principio di solidarietà nel diritto internazionale si v. L. PASQUALI (ed.), *Solidarity in International Law. Challenges, Opportunities and the Role of Regional Organizations*, Londra, 2023. In particolar modo sul diritto alla solidarietà internazionale e il contrasto alla povertà, M. SCHETTINI, *International solidarity and human rights. Some remarks about the draft United Nations Declaration on the Right to International Solidarity*, in L. PASQUALI (ed.), *op. cit.*

²⁶ W. HYNES-S. SCOTT, *The Evolution of Official Development Assistance: Achievements, Criticisms and a Way Forward* (OECD Development Co-operation Working Papers fasc. 12), OECD Development Co-operation Working Papers, 2013.

La rilevanza di tali requisiti nelle relazioni euro-mediterranee è avvalorata dall'analisi sistematica del diritto dell'UE e dei meccanismi che ne assicurano il coordinamento con il diritto internazionale

L'articolo 3, paragrafo 5, TUE definisce la visione generale dell'UE in ambito internazionale, stabilendo tra i suoi principali obiettivi la promozione della pace, dei suoi valori e del benessere dei popoli. La solidarietà e lo sviluppo sostenibile a livello mondiale sono qui identificati come priorità strategiche, implicando una politica esterna dell'UE ispirata ai principi di equità sociale e ambientale. Tale norma corrobora la nozione multidimensionale della povertà, integrando l'obiettivo della riduzione della povertà in politiche complementari come il commercio, l'ambiente e i diritti umani, creando una coerenza intersettoriale che risulta cruciale per un approccio efficace e sostenibile alla lotta contro la povertà²⁷.

Per quel che riguarda i rapporti di vicinato, sebbene l'articolo 8 TUE non riguardi esclusivamente il contrasto alla povertà, esso è significativo perché inquadra la relazione dell'Unione con i Paesi vicini, molti dei quali affrontano livelli significativi di povertà e instabilità economica. Attraverso politiche di vicinato, l'UE non solo incoraggia il dialogo e la cooperazione, ma integra anche misure mirate alla riduzione della povertà nei programmi bilaterali e multilaterali con i Paesi limitrofi²⁸. La promozione di condizioni di vita dignitose e l'inclusione sociale sono elementi che rendono la lotta alla povertà parte del quadro generale per la pace e la sicurezza che l'UE cerca di promuovere nelle sue relazioni di vicinato.

L'articolo 21 TFUE rappresenta un fondamento ancora più esplicito per le politiche dell'UE di contrasto alla povertà nelle relazioni esterne. Esso stabilisce che l'Unione deve guidare la sua azione esterna basandosi sui principi della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti umani e delle libertà fondamentali, e aggiunge tra i suoi obiettivi il sostegno allo sviluppo sostenibile²⁹. L'articolo 21 sottolinea, inoltre, l'importanza della coerenza tra le diverse politiche interne ed esterne dell'UE, affinché queste concorrano al miglioramento delle condizioni di vita delle popolazioni nei Paesi terzi. Nella prospettiva di un parallelismo tra dimensione interna e dimensione esterna, l'articolo 21 promuove un approccio che combina crescita economica, inclusione sociale e sostenibilità ambientale. L'obiettivo di riduzione della povertà è considerato quindi come parte di un disegno più ampio che include l'accesso ai diritti fondamentali e la promozione della dignità umana. Questa visione multidimensionale è anche in linea con gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) delle Nazioni Unite, ai quali l'UE ha aderito.

Ulteriormente, il Trattato di Lisbona, riformando l'articolo 208 del TFUE, pone al centro delle politiche UE il problema della povertà, stabilendo che la riduzione e l'eliminazione della povertà devono essere il "principale obiettivo" della cooperazione

²⁷ E. CANNIZZARO, *The Value of the EU International Values*, in W. TH. DOUMA, C. ECKES, P. VAN ELSUWEGE, E. KASSOTI, A. OTT, R. A. WESSEL (eds.), *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, Berlino-Heidelberg, 2021.

²⁸ Si rinvia all'analisi svolta nel paragrafo 4.

²⁹ M.E. BARTOLONI, E. CANNIZZARO, *Trattato sull'Unione europea. Articolo 21*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, 2014, pp. 222-227.

allo sviluppo. La Corte di giustizia dell'Unione europea ha riconosciuto che l'eliminazione della povertà deve restare al centro dell'azione di cooperazione, ma, riprendendo la giurisprudenza antecedente alla riforma di Lisbona³⁰, ha anche aperto a una interpretazione che consente la cooperazione in altri ambiti – quali trasporti, ambiente e migrazione – purché tali misure siano funzionali al raggiungimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile³¹. La giurisprudenza della CGUE riflette una comprensione evolutiva del concetto di sviluppo, che risponde a una visione multidimensionale della povertà. La Corte ha chiarito che, anche se l'articolo 208 TFUE individua il contrasto alla povertà come obiettivo primario, le misure adottate in questo contesto possono inglobare azioni che rafforzano le infrastrutture, proteggono l'ambiente o migliorano i sistemi sanitari e di istruzione nei Paesi terzi, poiché tutte queste componenti sono fondamentali per un progresso sostenibile³².

Così ricostruita la nozione della cooperazione internazionale per il contrasto alla povertà e dei suoi principi ispiratori derivati dal diritto internazionale e rintracciati nel diritto primario dell'UE, si procede con l'analisi delle relazioni euro-mediterranee al fine di verificare se esse partecipano al contrasto alla povertà, garantendo una coerenza tra il quadro teorico e la sua implementazione. L'analisi dell'evoluzione della cooperazione internazionale nel bacino mediterraneo intende dunque mostrare l'emersione degli standard indicati come vincolanti nell'attuazione delle azioni internazionali di contrasto alla povertà.

3. Il processo di Barcellona: nuove forme di cooperazione euro-mediterranea per un benessere condiviso

La Comunità economica europea (CEE) aveva concluso accordi con quasi tutti gli Stati della sponda sud del Mediterraneo prima dell'inizio degli anni '70 del secolo scorso. Considerato lo stato del processo di integrazione europea, l'assenza di una politica internazionale sul contrasto alla povertà nonché di obiettivi comuni in materia di sviluppo, non deve stupire che tali accordi bilaterali avevano natura strettamente economica, basati sull'acquisto di materie prime e sulla vendita di prodotti industriali. Tuttavia, già nel 1972, in occasione del Vertice di Parigi i leader degli Stati membri della Comunità Economica Europea discussero una politica globale per il Mediterraneo, volta a rafforzare i legami tra l'Europa e i Paesi della sponda meridionale, stabilendo i primi pilastri di una strategia comune e multilaterale per il Mediterraneo. Il Parlamento europeo

³⁰ Corte di giustizia, sentenza del 3 dicembre 1996, *Portogallo c. Consiglio*, causa C-268/94; sentenza del 23 ottobre 2007, *Parlamento c. Consiglio*, causa C-403/05; sentenza del 20 maggio 2008, *Commissione c. Consiglio*, causa C-91/05.

³¹ Corte di giustizia, sentenza dell'11 giugno 2014, *Commissione c. Consiglio*, causa C-377/12.

³² M.E. BARTOLONI, *La cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea con Paesi terzi: da politica contro la povertà a cooperazione globale?*, in *Diritti umani e diritto internazionale*, 2014, n. 3, pp. 663-668.

nella risoluzione sul vertice di Parigi del 1972³³ avendo accolto positivamente la nuova visione “politica globale ed equilibrata nei confronti degli Stati del Bacino mediterraneo”, ne deplorava il limitato impegno in tale direzione³⁴. La politica globale in effetti non ha prodotto accordi multilaterali né una cooperazione integrata con gli Stati a sud del Mediterraneo.

L'idea di una politica euro-mediterranea più coesa prendeva nuovamente forma negli anni '90, quando la stabilità della regione mediterranea divenne una priorità strategica per l'Unione Europea, così che nel 1995 fu convocata a Barcellona una conferenza intergovernativa con la partecipazione degli Stati membri dell'UE e di dodici partner mediterranei³⁵. Il Processo di Barcellona, lanciato nel 1995, rappresenta un momento cruciale nelle relazioni euro-mediterranee, segnando il primo tentativo sistematico dell'Unione Europea (UE) di costruire un partenariato stabile e collaborativo con i Paesi del Mediterraneo meridionale e orientale.

La Dichiarazione di Barcellona, firmata il 28 novembre 1995, rappresenta il documento fondativo del Partenariato Euromediterraneo (PEM). Con questo atto, gli Stati firmatari si impegnarono a costruire una relazione di lungo termine basata sulla cooperazione e sulla promozione della pace, stabilità e prosperità economica nella regione mediterranea³⁶. La Dichiarazione stabiliva tre principali capitoli su cui strutturare la cooperazione: Dialogo Politico e di Sicurezza; Cooperazione Economica e Finanziaria; Dialogo Sociale, Culturale e Umano.

Il PEM ambiva a superare la visione paternalistica o postcoloniale che aveva caratterizzato gli accordi di natura economica con gli Stati del bacino Mediterraneo e, in generale, la cooperazione internazionale. Il primo elemento innovativo è rappresentato dall'utilizzo della nozione di Paesi Partner al posto di Paesi in via di sviluppo, così da riconoscere una relazione paritaria tra le due sponde del Mediterraneo.

Il primo capitolo della Dichiarazione di Barcellona si concentrava sulla promozione della pace e della stabilità regionale attraverso il dialogo politico e la collaborazione sulla sicurezza. Gli Stati si impegnarono a rispettare i principi della Carta delle Nazioni Unite, promuovendo la risoluzione pacifica dei conflitti e la protezione dei diritti umani. Questa dimensione del partenariato mirava a costruire un'area di sicurezza comune, partendo dal

³³ Parlamento europeo, *Risoluzione sui risultati della conferenza dei capi di Stati o di governo dei paesi membri della Comunità ampliata tenuta a Parigi il 19 e 20 ottobre 1972*, Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, N. C 129/23, del 11/12/1972.

³⁴ *Ibidem*: «deplora che l'accordo sulla realizzazione di una politica globale di cooperazione all'aiuto allo sviluppo su scala mondiale non abbia dato luogo alla definizione di azioni precise, come ad esempio la fissazione di un aiuto allo sviluppo pari allo 0,7 % del prodotto nazionale lordo della Comunità e l'aumento annuo del 15 % delle importazioni dai paesi interessati».

³⁵ La conferenza di Barcellona ha riunito il 27 e 28 novembre 1995 i quindici ministri degli esteri degli Stati membri dell'UE e quelli di Algeria, Cipro, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Malta, Marocco, Siria, Tunisia, Turchia e Autorità palestinese. La Lega degli Stati arabi e l'Unione del Maghreb arabo (UMA) sono state invitate, così come la Mauritania (in qualità di membro dell'UMA).

³⁶ Si v. S. MARCHISIO, *La Dichiarazione di Barcellona sul partenariato euro-mediterraneo*, in *Affari esteri*, 1996, p. 136; F. S. HAKURA, *The Euro-Mediterranean Policy: The Implications of the Barcelona Declaration*, in *Common Market Law Review*, 1997, n. 2, pp. 337-366.

presupposto che la stabilità politica fosse essenziale per lo sviluppo economico e sociale della regione.

Relativamente alla cooperazione economica e finanziaria, l'obiettivo era favorire la crescita economica e l'occupazione nei Paesi partner attraverso la creazione di una zona di libero scambio entro il 2010. Tale capitolo della dichiarazione, rispondente a un modello di *embedded liberalism*³⁷, è finalizzato a promuovere gli scambi e conseguentemente a realizzare una crescita nel reddito privato, generando così un benessere diffuso; inoltre, i partner "si sforzeranno di attenuare le conseguenze sociali negative che possono risultare da tale adattamento, incoraggiando programmi a favore delle popolazioni più povere"³⁸. In materia di assistenza finanziaria, gli Stati dell'UE promisero un impegno finanziario significativo attraverso il programma *MEDA* (*Mesures d'Accompagnement*)³⁹, che doveva supportare le riforme strutturali, migliorare la *governance* economica e sostenere lo sviluppo delle infrastrutture nei Paesi mediterranei. Tuttavia, proprio in relazione all'assistenza finanziaria si sono manifestate le prime criticità del partenariato. Infatti, l'approccio UE si presentava nuovamente come una forma di paternalismo e ingerenza negli affari interni degli altri partner a causa dell'utilizzo di schemi di condizionalità finanziaria. Nei programmi finanziati da MEDA, le erogazioni di fondi sono condizionate a specifiche riforme economiche e amministrative nei Paesi beneficiari, come ad esempio misure di liberalizzazione economica, trasparenza nella gestione delle risorse e lotta alla corruzione. Sebbene la condizionalità possa apparire come uno strumento per la promozione e la tutela dei diritti umani, nelle relazioni euro-mediterranee essa potrebbe rappresentare un ostacolo alla cooperazione a danno del benessere delle popolazioni più bisognose⁴⁰. Inoltre, il livello di assistenza finanziaria previsto dal programma MEDA, sebbene sostanziale⁴¹, si è rivelato insufficiente rispetto alle effettive necessità di sviluppo dei Paesi del Mediterraneo. La ridotta entità degli aiuti, unita a una distribuzione delle risorse non sempre equa e trasparente, ha limitato l'impatto delle politiche di cooperazione e contribuito a rafforzare l'immagine di una cooperazione asimmetrica. A ciò si aggiunge

³⁷ J.G. RUGGIE, *International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order*, in *International Organization*, 1982, n. 2, pp. 379-415.

³⁸ Dichiarazione di Barcellona, adottata alla Conferenza Euromediterranea, 27-28 Novembre 1995, p. 6.

³⁹ Regolamento (CE) n. 1488/96 del Consiglio del 23 luglio 1996 relativo a misure d'accompagnamento finanziarie e tecniche (MEDA) a sostegno della riforma delle strutture economiche e sociali nel quadro del partenariato euromediterraneo.

⁴⁰ M. CREMONA, C. HILLION, *L'Union fait la force? Potential and Limitations of the European Neighbourhood Policy as an Integrated EU Foreign and Security Policy*, in *EUI Working Papers LAW* 2006/39, in particolare p. 27. Si v. inoltre M. CREMONA (ed.), *Developments in EU External Relations Law, Collected Courses of the Academy of European Law*, Oxford, 2008. Come illustrato nel paragrafo precedente e come sarà successivamente esaminato, si ritiene che al fine di realizzare la tutela dei diritti umani la soluzione più efficace e coerente con lo spirito di cooperazione sia la costituzione di framework istituzionali in grado di presidiare e agevolare l'utilizzo delle risorse destinate allo sviluppo sostenibile. Laddove si realizza una maggiore istituzionalizzazione è possibile attuare una cooperazione realmente ispirata al principio di solidarietà.

⁴¹ Nel periodo 1995-1999 il programma MEDA era dotato di un bilancio di 3.435 milioni di euro. Il regolamento (CE) n° 2698/2000, che istituiva il programma MEDA II, per il periodo 2000-2006 ha previsto una dotazione di 5,35 miliardi di euro.

che le aspettative per la creazione di una zona di libero scambio si sono scontrate con le profonde disparità economiche e strutturali tra le due sponde del Mediterraneo.

Il terzo capitolo puntava a promuovere la comprensione e il rispetto reciproco tra le diverse culture e popolazioni della regione. Gli obiettivi includevano il miglioramento della cooperazione in ambito educativo e culturale, per contrastare l'emergere di estremismi e prevenire il radicalismo. Questo pilastro intendeva costruire una base di dialogo interculturale che favorisse una maggiore coesione sociale e un senso di identità comune. In tale capitolo è affrontato il tema delle migrazioni⁴², nel quale gli Stati riconoscono il valore della circolazione delle persone per la crescita culturale, prevedendo forme di cooperazione per contrastare l'immigrazione irregolare, principalmente legate ad accordi di riammissione. Sebbene gli obiettivi del partenariato fossero tesi alla promozione del dialogo interculturale, la crescente percezione di minacce legate alla sicurezza, in particolare per quanto riguarda la gestione dei flussi migratori e la lotta al terrorismo, spostarono progressivamente l'attenzione su una politica di controllo e sicurezza piuttosto che di apertura e integrazione, accentuando la divisione tra le due sponde del Mediterraneo.

Nonostante le difficoltà attuative, il processo di Barcellona si muoveva in una direzione coerente con i requisiti indicati per una cooperazione internazionale finalizzata a contrastare la povertà o, più in generale, a promuovere forme di benessere condiviso. Contrariamente alle aspettative, purtroppo, le tensioni politiche tra gli Stati della sponda Sud minarono sin dall'origine il tentativo di costruire e garantire il funzionamento del framework istituzionale in grado di realizzare forme di cooperazione ispirate al principio di solidarietà.

Osservando il processo di Barcellona nella prospettiva dell'attuazione dell'assistenza internazionale per contrastare la povertà, i profili critici del partenariato sembrano riconducibili alla difficoltà di mantenere una cooperazione aderente agli standard di uguaglianza e solidarietà. Il tentativo dell'UE di promuovere valori democratici e diritti umani in una regione caratterizzata da contesti socio-politici molto diversi è stato interpretato in modo negativo da alcuni Paesi del Mediterraneo, che hanno percepito questa politica come una forma di imposizione culturale. L'asimmetria tra donatori e destinatari, infatti, ha generato una diffidenza diffusa tra i partner mediterranei, minando l'efficacia di molti dei progetti promossi⁴³. L'integrazione regionale tra i Paesi del Mediterraneo non è stata incentivata a sufficienza, portando a una situazione in cui il commercio intra-regionale è rimasto limitato. L'UE ha privilegiato rapporti bilaterali con singoli Paesi, piuttosto che promuovere un approccio integrato che includesse anche la cooperazione Sud-Sud nell'ambito del PEM.

⁴² Si segnala che un quarto capitolo, incentrato sulla cooperazione in materia di migrazione, integrazione sociale, giustizia e sicurezza venne introdotto nel corso del Vertice di Barcellona del 27 e 28 novembre 2005.

⁴³ U. VILLANI, *Le responsabilità dell'Unione europea nell'area mediterranea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2009, n. 3, p. 551 ss.

Gli studiosi hanno tendenzialmente valutato negativamente i risultati raggiunti in seguito alla Dichiarazione di Barcellona, criticando il mancato raggiungimento degli obiettivi economici e la creazione di un'area di libero scambio⁴⁴. Pur condividendo le argomentazioni sul bilancio negativo nell'analisi dei risultati, è opportuno evidenziare sul piano normativo la rilevanza e la portata innovativa del Processo di Barcellona. La Dichiarazione del 1995 e il *framework* istituzionale⁴⁵ che ne è derivato rappresentano un valido tentativo di realizzare una cooperazione realmente ispirata alla promozione di *basic needs* nell'area del mediterraneo. La "lista dei desideri compilata a Barcellona"⁴⁶ rappresentava delle ambizioni probabilmente eccessive, ma utili nella costruzione di un percorso di cooperazione in grado di interpretare i bisogni della società civile.

4. Il dialogo euro-mediterraneo nell'ambito della politica di vicinato

A partire dal 2003 l'UE ha riformulato la sua azione esterna e la strategia verso il Mediterraneo, integrando gli obiettivi del Partenariato Euromediterraneo in un quadro politico più ampio e flessibile attraverso la Politica Europea di Vicinato (PEV)⁴⁷. Fin dalla sua istituzione nel 2004, la PEV ha avuto l'obiettivo di promuovere la stabilità, la sicurezza e lo sviluppo economico sostenibile nelle aree vicine all'UE, creando una zona di benessere condiviso⁴⁸. Sebbene inizialmente la PEV fosse orientata soprattutto al consolidamento delle relazioni politiche ed economiche, negli anni ha integrato sempre più misure per affrontare le sfide dello sviluppo e della povertà nei Paesi partner.

Nel 2006, il Parlamento europeo e il Consiglio adottarono un regolamento per istituire lo Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI), con l'obiettivo di supportare la creazione di una zona di prosperità e buon vicinato tra l'Unione europea e i Paesi e territori partner⁴⁹. Questo nuovo strumento sostituì e incrementò i fondi previsti dai precedenti strumenti di assistenza esterna dell'Unione, tra cui il programma MEDA.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 557.

⁴⁵ I lavori del partenariato si svolgevano attraverso diversi organi: la Conferenza euro-mediterranea dei ministri degli affari esteri che aveva il compito di definire azioni specifiche per raggiungere gli obiettivi previsti dalla Dichiarazione; Comitato euro-mediterraneo composto di funzionari ministeriali; l'Assemblea parlamentare euro-mediterranea (APEM) composta per metà da rappresentanti dei partner mediterranei, per un quarto da rappresentanti designati dagli Stati membri dell'UE, e il restante quarto designato dall'UE, la Fondazione euro mediterranea Anna Lindh per il dialogo culturale, compartecipata e finanziata da quarantatré Paesi europei e mediterranei.

⁴⁶ S. CAFARO, *L'Unione per il Mediterraneo*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, n. 1, pp. 105-128.

⁴⁷ G. STROZZI, *Commento all'art. 8 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 78 ss.; S. POLI, *The European Neighbourhood Policy - Values and Principles*, Londra, 2016; D. BOURIS, T. SCHUMACHER, *The Revised European Neighbourhood Policy. Continuity and Change in EU Foreign Policy*, Basingstoke, 2017; T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, Londra, 2017.

⁴⁸ Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, *recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato*.

⁴⁹ Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che stabilisce disposizioni generali per l'istituzione dello Strumento Europeo di Vicinato e Partenariato*, del 24 ottobre 2006, in GUUE L 310 del 9 novembre 2006, pp. 1-14.

l'ENPI, operativo dal 2007 al 2013, con una dotazione complessiva di 11,2 miliardi di euro, ha ampliato l'ambito di intervento dell'UE, sostenendo progetti in settori chiave come lo sviluppo economico, la creazione di infrastrutture, l'istruzione e la sicurezza alimentare. Tra le iniziative finanziate figurano programmi per migliorare l'accesso ai servizi essenziali, come l'acqua potabile e l'elettricità, e per promuovere l'imprenditorialità e l'occupazione giovanile.

Nel periodo 2014-2020, l'ENPI è stato sostituito dall'ENI, che ha rafforzato l'approccio differenziato della PEV con una dotazione di 15,4 miliardi di euro⁵⁰. Questo strumento ha finanziato sia progetti bilaterali che regionali, con particolare attenzione allo sviluppo sostenibile. L'ENI ha supportato programmi per la transizione verde, il rafforzamento della governance e la promozione dell'inclusione sociale, contribuendo a ridurre le disuguaglianze economiche e sociali nei Paesi del Mediterraneo.

L'analisi dei programmi adottati dall'UE nel Mediterraneo evidenzia come la politica di vicinato si presta ad essere un valido strumento di cooperazione per il contrasto alla povertà. Infatti, attraverso i suoi strumenti finanziari, la PEV ha realizzato una serie di azioni concrete per affrontare le sfide socio-economiche e migliorare le condizioni di vita nei Paesi del Mediterraneo. Così sono stati sviluppati progetti per migliorare le competenze tecniche dei lavoratori, favorendo l'inclusione sociale e riducendo le disparità regionali. In tal senso, il programma THAMM, ha facilitato l'accesso all'istruzione e alla formazione tecnica, contribuendo a ridurre la disoccupazione giovanile⁵¹. Nell'ambito della crescita economica e della protezione dell'ambiente il programma SwitchMed ha incoraggiato pratiche industriali sostenibili e l'uso di energie rinnovabili. Inoltre, sono stati finanziati interventi per migliorare la gestione delle risorse idriche e affrontare le sfide legate al cambiamento climatico, contribuendo a migliorare la qualità della vita nelle comunità più vulnerabili⁵².

La Politica Europea di Vicinato conferma il ruolo dell'UE quale attore globale nella cooperazione contro la povertà. Gli esempi dei diversi programmi attuati dall'UE nel bacino del Mediterraneo evidenziano che l'Unione concretamente *destina* fondi per lo sviluppo sostenibile dei vicini del Sud e per aiutare le comunità e le persone più vulnerabili. Tuttavia, la PEV sottolinea ulteriormente alcuni aspetti negativi del liberismo europeo nell'ambito della cooperazione contro la povertà i cui riflessi si riscontrano sul piano normativo. Un primo rilievo critico nell'ambito della PEV è rappresentato dalla conferma della condizionalità nei rapporti con i partner. La revisione del 2011 ha introdotto il principio "*more for more*", in forza del quale l'UE premia con fondi maggiori quei Paesi che attuano le riforme strutturali economiche necessarie a garantire il libero scambio e che promuovono l'avanzamento e la tutela dei diritti umani. L'approccio "*more for more*" potrebbe essere un valido strumento per favorire lo sviluppo dei partner laddove

⁵⁰ Regolamento (UE) n. 232/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce uno strumento europeo di vicinato*, dell'11 marzo 2014, in GUUE L 77 del 15 marzo 2014, pp. 27-43.

⁵¹ *Towards a Holistic Approach to Labour Migration Governance and Labour Mobility in North Africa*, disponibile al link "https://trust-fund-for-africa.europa.eu/our-programmes/towards-holistic-approach-labour-migration-governance-and-labour-mobility-north-africa_en" (ultimo accesso 22/01/2025).

⁵² Si veda il sito <https://switchmed.eu/> (ultimo accesso 22/01/2025).

i *desiderata* dell'UE permettessero una cooperazione più efficace e coordinata⁵³. Tuttavia, a tal fine, oltre a forme di condizionalità, sarebbe necessaria la partecipazione della società civile nell'individuazione delle misure da attuare, nel monitoraggio, e nella realizzazione di HRIA sia *ex ante* che *ex post*. Viceversa, clausole di condizionalità in senso stretto, o l'approccio *less for less* vanificano gli sforzi della cooperazione internazionale.

L'attuazione della politica di vicinato nell'area mediterranea evidenzia ulteriori limiti della PEV che possono essere analizzati alla luce degli standard già analizzati relativi alla cooperazione internazionale contro la povertà.

La nuova visione dell'UE offusca totalmente l'ambizione di istituzionalizzare il dialogo euro-mediterraneo minando un elemento centrale per l'affermazione della solidarietà e dell'uguaglianza nella cooperazione internazionale⁵⁴. L'approccio differenziato e condizionato della PEV stimola la conclusione di accordi bilaterali, i quali, sebbene possano essere di supporto alla realizzazione di obiettivi economici e di contrasto alla povertà, rischiano di acuire le disuguaglianze, considerando che nascono da condizioni di disparità nelle relazioni tra l'UE e gli Stati partner. La prassi degli accordi bilaterali, comprensibilmente più semplici da concludere, sembrerebbe contrastare con lo stesso dato letterale dell'articolo 8 TUE il quale prevede la costituzione di uno spazio di prosperità piuttosto che una moltitudine disomogenea di zone di cooperazione⁵⁵. Ciononostante, un ruolo di primo piano nella PEV è giocato dalla conclusione di accordi bilaterali di libero scambio che però generano una cooperazione a geometria variabile. A partire dal 2010, gli accordi di libero scambio mirano a rafforzare le relazioni economiche tra l'UE e i Paesi del Mediterraneo attraverso la rimozione progressiva delle barriere tariffarie e non tariffarie, creando così un ambiente commerciale più aperto⁵⁶. Nell'area mediterranea l'UE ha avviato i primi negoziati per *Deep and Comprehensive Free Trade Agreements* (DCFTA) per facilitare l'accesso al mercato unico europeo, promuovere la convergenza normativa, stimolare la crescita economica e l'occupazione⁵⁷. Le difficoltà dei negoziati in corso con Marocco e Tunisia derivano in parte dal mancato coinvolgimento effettivo della società civile e dal *normative power* europeo. Vi è infatti una disparità nelle trattative tra l'UE e gli Stati del Sud manifestata in alcune previsioni delle bozze degli accordi che prevedono l'adeguamento automatico alle norme dell'UE sul funzionamento del mercato interno. Ulteriori limiti alla negoziazione derivano dalla

⁵³ S. POLI, *La revisione della politica europea di vicinato e il controverso rapporto tra condizionalità e geometria variabile*, in *European Papers - A Journal on Law and Integration*, 2016, n. 1, pp. 263-274.

⁵⁴ G. ASARO, *Sviluppi recenti sul rinnovato partenariato meridionale dell'UE*, in G. BOTTARO (a cura di), *La questione Mediterraneo - Tradizione, cambiamenti, prospettive*, Messina, 2023.

⁵⁵ S. BLOCKMANS, *The ENP and 'more for more' conditionality: plus que ça change ...*, in *CLEER Working Papers*, 2013, n. 3.

⁵⁶ F. SEATZU, *Kissing awake a sleeping beauty? The negotiation process for a Euro-Mediterranean free trade area*, in F. IPPOLITO, G. BORZONI, F. CASOLARI (eds.), *Bilateral Relations in the Mediterranean*, Cheltenham, 2020, pp. 264-265.

⁵⁷ I DCFTA si inseriscono nella tradizione degli accordi di associazione euromediterranei, ampliandone l'ambito di applicazione in materia economica introducendo norme sulla protezione degli investimenti, sulla tutela della concorrenza, sugli appalti pubblici, sul settore energetico.

mancata analisi degli impatti sociali negativi e del rischio di dipendenza economica che può derivare da tali accordi, considerando che alcuni effetti collaterali connessi alla liberalizzazione si sono già realizzati nell'ambito degli accordi di associazione⁵⁸.

Diversamente, per attuare una cooperazione internazionale efficace è necessario un approccio più inclusivo, che tenga conto delle peculiarità economiche e sociali dei Paesi partner, prevedendo clausole di salvaguardia per i settori più vulnerabili e un maggiore sostegno tecnico e finanziario per l'implementazione delle riforme richieste. Gli standard di partecipazione, HRIA e uguaglianza nelle relazioni internazionali sono essenziali anche nell'ambito degli accordi bilaterali affinché l'azione dell'UE sia conforme al diritto primario e alle norme di *soft law*.

5. L'Unione per il Mediterraneo: un modello di *soft law* per una cooperazione istituzionalizzata

Parallelamente alla PEV, nella cooperazione euro-mediterranea è continuato il cd. Processo di Barcellona che si è iscritto nella visione della PEV beneficiando del rinnovato impegno e delle risorse messe a disposizione dall'Unione attraverso gli strumenti finanziari che si sono susseguiti. È bene ricordare, come evidenziato nel paragrafo precedente, che a differenza della PEV il Partenariato Euromediterraneo ambisce a una cooperazione multilaterale non eurocentrica. Tale differenza sostanziale è anche rilevante nella costruzione di relazioni euro-mediterranee effettivamente tese a realizzare la condivisione delle risorse e il soddisfacimento dei bisogni essenziali delle persone come indicato dall'articolo 11 del Patto ESC. In tale prospettiva, riaffermando che l'istituzionalizzazione delle relazioni internazionali permette il passaggio dalla coesistenza alla cooperazione ispirata al principio di solidarietà⁵⁹, è possibile passare all'analisi dell'Unione per il Mediterraneo.

Come noto, Nicolas Sarkozy durante la presidenza francese del Consiglio dell'UE ha portato il Mediterraneo al centro dell'agenda europea al fine di rilanciare le relazioni tra gli Stati mediterranei nell'ambito di un'Unione mediterranea⁶⁰. Nel 2008 attraverso la

⁵⁸ S. MOULEY-M. GARIOREK, *Analyzing the impact of a EU-Tunisia DCFTA on Tunisian trade and production* (Report FEM43-16), Report FEM43-16, 2019.

⁵⁹ G. ABI-SAAB, *Whither the International Community?*, in *European Journal of International Law*, 1998, n. 2, pp. 248-265.

⁶⁰ Laproposta francese avanzata durante la campagna elettorale da Sarkozy lasciava intendere la costruzione di un'organizzazione internazionale per governare le relazioni tra gli Stati del Mediterraneo che avrebbe dovuto operare al di fuori del quadro giuridico dell'Unione europea senza neppure coinvolgere la totalità degli Stati membri. Una tale Unione Mediterranea era probabilmente immaginata per riaffermare la *leadership* francese nei rapporti con gli Stati del Maghreb e del Mashreq. Diversamente, in seguito alla reazione tedesca di opposizione all' l'Unione Mediterranea *a la francese* e di interesse per l'Unione per il Mediterraneo come evoluzione del Processo di Barcellona, il Consiglio europeo del 13 e 14 marzo 2008 ha dato il benestare all'istituzione del 'Processo di Barcellona: Unione per il Mediterraneo'.

Dichiarazione di Parigi⁶¹ e le *guidelines* di Marsiglia⁶² è stato definito il quadro istituzionale dell'Unione per il Mediterraneo (UpM) nella logica di una *governance* multilivello.

Le istituzioni dell'UpM sono ispirate ai principi di parità e *co-ownership*, adottano approcci pragmatici legati a specifici progetti, prendono le decisioni all'unanimità decidendo attraverso *consensus*. L'organo decisionale di più alto livello è il Vertice dei Capi di Stato e di Governo che dovrebbe riunirsi con cadenza biennale al fine di determinare l'indirizzo politico dell'UpM e il programma di lavoro del biennio, indicando una lista di progetti regionali di ampio respiro⁶³. I lavori del Vertice sono preceduti dalle conferenze ministeriali che si svolgono annualmente, e le cui analisi e proposte sono discusse dai capi di Stato e di Governo. Tuttavia, le tensioni politiche hanno ostacolato il funzionamento del Vertice che dal 2008 non si è più riunito⁶⁴. Nonostante l'assenza del Vertice politico e le difficoltà geopolitiche abbiano rallentato il percorso di formazione dell'ente, da un'attenta analisi emerge che la struttura complessa e altamente istituzionalizzata dell'UpM ne ha infine garantito il funzionamento. Infatti, la cooperazione settoriale ha comunque registrato progressi, con riunioni ministeriali e incontri di Alti Funzionari (*Senior Officials*) che si sono svolti regolarmente. Inoltre, le *guidelines* di Marsiglia hanno introdotto il Comitato Permanente Congiunto al fine di assistere le riunioni degli Alti funzionari e garantire il *follow-up* delle riunioni gestionali.

Una delle caratteristiche distintive dell'UpM è il sistema di co-presidenza, condiviso tra un rappresentante dell'UE e uno dei partner del Sud del Mediterraneo. Questo approccio simboleggia il principio di uguaglianza tra le parti e garantisce una guida congiunta nelle decisioni politiche e strategiche. Come stabilito dal paragrafo 1 delle *guidelines* di Marsiglia la co-presidenza ispira tutte le formazioni di *governance* dell'UpM, “*shall apply to Summits, all Ministerial meetings, Senior Officials meetings, the Joint Permanent Committee and, when possible, experts/ad hoc meetings within the initiative*”⁶⁵. La nomina dei co-presidenti è stata più complicata di quanto si potesse inizialmente prevedere. Infatti, per quel che riguarda i partner europei vi è stata una prima fase di presidenza assegnata al presidente Sarkozy oltre il termine della presidenza di turno francese, che mal si coordinava con la previsione che il co-presidente fosse in grado di impegnare l'UE nelle relazioni esterne, e soprattutto non teneva in considerazione la presenza di un Presidente del Consiglio europeo nell'architettura post-Lisbona. Per quel che riguarda la sponda Sud, si sono riscontrate difficoltà analoghe data l'assenza di *Summit* e dunque di una designazione unanime del co-Presidente dei partner del Sud.

⁶¹ Dichiarazione comune del Vertice di Parigi per il Mediterraneo, tenutosi il 13 luglio 2008, disponibile sul sito <https://ufmsecretariat.org/> (ultimo accesso 22/01/2025).

⁶² Dichiarazione finale adottata al termine della riunione dei ministri degli affari esteri dell'Unione per il Mediterraneo, tenutasi a Marsiglia il 3 e 4 novembre 2008, disponibile sul sito <https://ufmsecretariat.org/> (ultimo accesso 22/01/2025).

⁶³ Dichiarazione di Parigi, par. 15.

⁶⁴ S. CAFARO, *La dimensione mediterranea nelle relazioni esterne dell'Unione dopo la primavera araba*, in *Cultura giuridica e diritto vivente*, 2014, n. 1, pp. 1-19.

⁶⁵ Dichiarazione di Marsiglia, cit.

L'impatto è stata superata nel 2012 con la designazione della Giordania come Stato co-Presidente. Infine, la co-presidenza dal lato UE è stata attribuita all'Alto rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune⁶⁶.

La continuità dei lavori dell'UpM è garantita dal Segretario Generale, organo tecnico permanente responsabile della progettazione, implementazione e monitoraggio dei progetti, nonché del coordinamento tra gli organi della governance multilivello. Inoltre, il Segretariato funge da piattaforma tecnica per facilitare la cooperazione tra i membri dell'UpM e gli altri attori coinvolti, come organizzazioni internazionali e società civile. Ulteriormente, la partecipazione delle organizzazioni della società civile e degli attori locali è favorita dall'Assemblea Regionale e Locale Euro-Mediterranea (ARLEM).

Completa il quadro istituzionale l'Assemblea Parlamentare Euro-Mediterranea (APEM), organo consultivo composto da membri del Parlamento Europeo e parlamentari dei Paesi partner del Sud.

Sebbene non rientri nella categoria delle organizzazioni internazionali, l'UpM rappresenta un modello di formalizzazione del dialogo euro-mediterraneo⁶⁷ di cui è difficile definire la natura giuridica, considerata in dottrina paragonabile per taluni aspetti a un'organizzazione internazionale⁶⁸, o a una cd. *soft international organization*⁶⁹. Ai fini della nostra analisi, è opportuno rilevare che l'elevata istituzionalizzazione della cooperazione euro-mediterranea ha permesso all'UpM di sopravvivere alle crisi che si sono susseguite negli Stati della sponda Sud. Se, per un verso, la creazione di un'area di libero scambio, obiettivo principale del Processo di Barcellona integrato nell'UpM, non è stata realizzata alla scadenza del 2010 né sembra essere un obiettivo raggiungibile – e forse neppure auspicabile nel breve periodo –, per altro verso, l'approccio pragmatico fondato sulla realizzazione di progetti che incontrano l'interesse di tutti i partner coinvolti è invece la chiave per leggere alcuni successi che l'istituzione ha raggiunto.

La costruzione di un'architettura istituzionale complessa ha garantito il raggiungimento di alcuni degli standard che abbiamo individuato come essenziali per una

⁶⁶ Sulla figura del co-Presidente si condivide quanto sostenuto da S. CAFARO, *L'Unione per il Mediterraneo*, cit.: «sebbene le carte non lo precisino esplicitamente, la co-presidenza sembra essere un ruolo attribuito allo Stato piuttosto che personalmente al capo di governo».

⁶⁷ Si v. A. DI STASI, *La sécurité régionale dans l'espace euro-méditerranéen. Brèves considérations sur le Processus de Barcelone et l'Union pour la Méditerranée*, in G. GUARINO, I. D'ANNA (eds.), *International Conflicts and Human Rights: Caucasus, Balkans, Middle East and Horn of Africa*, Napoli, 2010, pp. 813-830. Si v. S. MARCHISIO, *La Dichiarazione di Barcellona sul partenariato euro-mediterraneo*, cit., l'A., relativamente al Processo di Barcellona, evidenzia che esso si fonda su una dichiarazione non vincolante piuttosto che su un trattato istitutivo di un'organizzazione internazionale.

⁶⁸ S. CAFARO, *L'Unione per il Mediterraneo*, cit., p. 123: «Vale la pena di sottolineare come tale assetto istituzionale sia il prodotto di dichiarazioni squisitamente politiche. Tuttavia, pur in assenza di un trattato istitutivo non si potrebbe negare che l'Unione per il Mediterraneo così come creata progressivamente sull'acquis del processo di Barcellona attraverso le carte di Parigi e di Marsiglia sia un'organizzazione internazionale a tutti gli effetti, con una propria autonomia e un equilibrio istituzionale».

⁶⁹ A. DI STASI, *L'Unione per il Mediterraneo: quale "modello" di organizzazione delle relazioni tra Stati?*, in E. TRIGGIANI (a cura di), *Europa e Mediterraneo. Le regole per la costruzione di una società integrata (XIV Convegno SIDI Bari 18-19 giugno 2009)*, Napoli, 2010. Per un'analisi critica della categoria delle *international soft organizations* si v. ID, *Le soft international organizations: una sfida per le nostre categorie giuridiche?*, in *La Comunità Internazionale*, 2014, n. 1, pp. 39-63.

cooperazione internazionale capace di garantire i diritti di persone e gruppi di persone in stato di bisogno. Il segretariato generale nel periodo 2012-2018 ha lavorato per consolidare la *governance* dell'UpM promuovendo riunioni ministeriali e assistendo i lavori di tutte gli organi dell'ente, al fine di realizzare una cooperazione settoriale in settori come energia, cambiamento climatico, istruzione e occupazione. La stabilità dei mandati a partire dal 2012 ha garantito autonomia ai lavori dell'UpM antepoendo gli interessi comuni dei Partner a una visione euro-centrica. La parità e la trasparenza nell'assunzione delle decisioni sono principi che hanno guidato l'azione dell'ente, finalizzata ad azioni concrete nel raggiungimento di uno sviluppo sostenibile nei Paesi della sponda Sud.

Così, attraverso le riunioni ministeriali sono stati realizzati interventi concreti in settori cruciali come l'acqua, l'energia, la sicurezza alimentare e il cambiamento climatico. A partire dal 2016-17⁷⁰, sono stati realizzati i cd. *UfM-labelled projects*, ossia progetti riconosciuti come iniziative regionali significative, conformi agli obiettivi strategici e alle priorità politiche dell'UpM, nonché capaci di generare benefici tangibili per i cittadini della regione euro-mediterranea⁷¹.

L'Unione per il Mediterraneo si presenta dunque come un modello di cooperazione nel quale le azioni dei *partner* ambiscono a costruire uno spazio di benessere, tentando di garantire sia i *basic needs* di persone e gruppi di persone vulnerabili, sia uno sviluppo sostenibile del bacino mediterraneo, seguendo la tendenza individuata nel diritto internazionale contemporaneo e nel diritto dell'UE di affrontare il tema della povertà nella sua multidimensionalità.

I programmi euromediterranei per ottenere l'*UfM labelled* devono individuare risultati concreti e misurabili per i cittadini, come miglioramento dell'accesso ai servizi essenziali, creazione di opportunità di lavoro e promozione della sostenibilità. In questo modo i fondi destinati allo sviluppo regionale sono efficaci e raggiungono i destinatari finali arginando il fenomeno dei *phantom aid*. Il coinvolgimento di altre organizzazioni internazionali, attori locali e in generale della società civile è uno strumento per garantire che siano rispettati i diritti fondamentali delle popolazioni locali; inoltre, il Segretario e gli Alti Funzionari in fase di approvazione ed esecuzione dei progetti svolgono *human rights impact assesment*.

La capacità di portare avanti progetti strategici per il contrasto alla povertà evidenzia la rilevanza dell'UpM nella cooperazione internazionale. L'istituzionalizzazione in una certa misura mantiene tale attore internazionale al riparo dai conflitti politici e dalle tensioni diplomatiche esistenti sia nei rapporti Sud-Sud che in quelli Nord-Sud. Tuttavia, proprio tali conflitti continuano a rappresentare il principale profilo critico che limita la cooperazione internazionale e il contrasto alla povertà nei Paesi del bacino Mediterraneo.

⁷⁰ Dal 2016 in avanti il lavoro congiunto del Segretariato Generale e dei co-Presidenti ha garantito l'effettività delle riunioni annuali delle conferenze dei ministri degli esteri dei membri dell'UpM.

⁷¹ UfM Ministers of Foreign Affairs, *UfM Roadmap for Action. The Union for the Mediterranean: an action-driven organisation with a common ambition*, 23 gennaio 2017, disponibile al link "<https://ufmsecretariat.org/wp-content/uploads/2017/10/UfM-Roadmap-for-action-2017.pdf>" (ultimo accesso 22/01/2025)

In tal senso, è emblematico il conflitto israelo-palestinese che ha rappresentato il maggiore ostacolo alla riunione del Vertice dei Capi di Stato e di Governo, ed è stato al centro delle attività diplomatiche spiegate dall'UpM. Analizzando i report annuali e i messaggi del Segretario Nasser Kamel è evidente il tentativo dell'UpM di limitare il conflitto e lavorare alla soluzione cd. *two-state solution*⁷², oltre all'impegno nel fornire assistenza e proteggere i civili⁷³. Particolarmente rilevante ai fini del contrasto alla povertà e alla protezione di gruppi e persone vulnerabili è stata la costruzione di impianti di desalinizzazione a Gaza, votata dall'APEM nel 2017 e finanziata principalmente dai partner europei. Il diritto all'acqua potabile è senz'altro essenziale nel contrasto alla povertà e oggetto di protezione del Patto ONU sui diritti ESC.

Nei rapporti Nord-Sud le tensioni sono nate, per un verso, dai problemi geopolitici e dalle scelte politiche prese dagli Stati del Nord⁷⁴, e, per altro verso, dalle critiche mosse agli Stati europei in relazione alla mancata erogazione delle risorse promesse⁷⁵. In tale prospettiva si osserva che, nel rispetto degli standard proposti, la parità nella cooperazione internazionale per contrastare la povertà è un requisito essenziale non solo sul piano teorico, ma soprattutto al fine di raggiungere risultati concreti; così nell'ambito delle relazioni euro-mediterranee è necessario trovare un bilanciamento che sia in grado di arginare il rischio di un UpM eurocentrica e che al contempo riconosca nei partner europei i principali sostenitori dei progetti dell'ente sia attraverso la sovvenzione diretta sia svolgendo il ruolo di facilitatori nella raccolta di fondi da istituzioni finanziarie internazionali.

6. La nuova Agenda per il Mediterraneo per una cooperazione coerente con i principi di sviluppo sostenibile

I paragrafi precedenti hanno sostenuto che nell'ambito della cooperazione nel bacino Mediterraneo, l'UE è chiamata, per un verso, a svolgere un ruolo di primo piano come facilitatore delle relazioni internazionali, e, per altro verso, ad agire nel rispetto della

⁷² I report annuali e i *working programme* pubblicati dal Segretariato dell'Unione per il Mediterraneo sono disponibili al sito <https://ufmsecretariat.org/info-center/publications/>. Si v. in particolare UfM Secretariat, *Annual Report 2023*, disponibile al link <https://ufmsecretariat.org/publication-speech/annual-report-2023/> (ultimo accesso 22/01/2025).

⁷³ È opportuno qui ribadire che nonostante gli sforzi diplomatici messi in atto dai Segretari generali dell'UpM per lavorare a una soluzione al conflitto israeliano-palestinese, tale istituzione non sembra avere l'attitudine politica né gli strumenti giuridici per garantire il mantenimento della pace. Viceversa, l'UpM è un valido supporto per prestare assistenza umanitaria ai civili coinvolti dai conflitti armati, partecipando in tale modo alle attività di sostegno globale per le persone e i gruppi di persone vulnerabili.

⁷⁴ Si fa riferimento principalmente alle situazioni di crisi nell'area del Sahara Occidentale oltre al conflitto israelo-palestinese.

⁷⁵ Il primo Segretario Generale dell'UpM Ahmad Masa'deh si è dimesso nel 2011, principalmente a causa di tensioni politiche tra gli Stati membri e difficoltà organizzative nella fase iniziale dell'UpM, denunciando che gli Stati europei non avevano versato i fondi necessari. Si v. E. JOHANSSON-NOGUÉS, *The UfM's Institutional Structure: Making Inroads towards 'Co-Ownership'?*, in *Mediterranean Politics*, 2011, n. 1, pp. 21-38.

parità dei *partner*, evitando di costruire relazioni euro-centriche. Si tenterà ora di verificare se nell'attuale contesto la politica europea, rappresentata dalla nuova Agenda per il Mediterraneo, risulti coerente con gli standard individuati.

Come noto, all'indomani della pandemia da Covid-19, in un contesto di generale crisi economica internazionale, l'UE ha lanciato una nuova Agenda per il Mediterraneo proposta dalla Commissione e dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza per rispondere a una serie di sfide politiche, economiche, sociali e ambientali che rendono urgente un rilancio delle relazioni con i Paesi del vicinato meridionale.⁷⁶ La Comunicazione della Commissione riflette la necessità di rafforzare la cooperazione euro-mediterranea, tenendo conto dei cambiamenti geopolitici, delle crescenti disuguaglianze economiche, delle conseguenze della pandemia di COVID-19 e delle priorità strategiche delineate dal *Green Deal* europeo e dall'Agenda 2030 delle Nazioni Unite.⁷⁷

La nuova Agenda europea per il Mediterraneo aggiorna così la PEV adottando una visione di insieme per utilizzare i fondi che l'UE intende assegnare alla cooperazione nella regione mediterranea nell'ambito del piano finanziario previsto dal Regolamento relativo al nuovo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale dell'UE – Europa globale (NDICI)⁷⁸. La Comunicazione della Commissione riafferma la prospettiva di una politica mediterranea multilaterale, affermando l'importanza di una cooperazione Sud-Sud coadiuvata dalla diplomazia UE. L'Agenda riconosce la centralità dell'Unione per il Mediterraneo nella cooperazione regionale, garantendo dunque che parte delle risorse del NDICI siano attribuite all'UpM, ritenendo in aggiunta che *“the EU will also be ready to explore further regional, sub-regional or trilateral cooperation and joint initiatives between partner countries across the board”*⁷⁹.

Così, la nuova Agenda per il Mediterraneo si è concentrata su un modello di cooperazione che mira a ridurre le disuguaglianze e a promuovere lo sviluppo sostenibile attraverso un dialogo rafforzato con i Paesi del Sud del Mediterraneo. Tale approccio teorico è assistito da una dotazione finanziaria complessiva pari 79,5 miliardi di euro in

⁷⁶ Comunicazione congiunta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, *Partenariato rinnovato con il vicinato meridionale - Una nuova agenda per il Mediterraneo*, JOIN (2021) 2 final del 9 febbraio 2021.

⁷⁷ G. ASARO, *Sviluppi recenti sul rinnovato partenariato meridionale dell'UE*, cit.

⁷⁸ Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo e del Consiglio, del 9 giugno 2021, che istituisce lo Strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale - Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio. Si v. G.D'AGNONE, *Il nuovo strumento di vicinato, sviluppo e cooperazione internazionale Europa globale: alcuni spunti di riflessione sul nuovo strumento di finanziamento dell'azione esterna UE*, osservatorio del 10 ottobre 2021, disponibile al link https://www.dirittounioneeuropea.eu/Tool/Evidenza/Single/view_html?id_evidenza=1282 (ultimo accesso 22/01/2025).

⁷⁹ L'Agenda per il Mediterraneo è stata lanciata in una fase di distensione nel dialogo tra Israele e gli Stati arabi, drammaticamente interrotta dall'attentato del 7 ottobre 2023 e dalle successive operazioni militari nella striscia di Gaza, nonché dal conflitto israelo-libanese iniziato il 17 settembre 2024.

sette anni, utilizzata per finanziare progetti e iniziative volti a contrastare le cause profonde della povertà, promuovere l'inclusione sociale e garantire una crescita economica sostenibile e inclusiva. In una prospettiva di coerenza con le azioni anti-poverty sul piano interno e con la politica di coesione sociale, la PEV non si limita a contrastare la povertà intesa come privazione economica, ma anche come esclusione sociale e mancanza di accesso ai diritti fondamentali⁸⁰. In tal modo, la nuova Agenda per il Mediterraneo aggiorna la politica di vicinato, confermando il ruolo dell'UE come principale attore globale per il raggiungimento degli obiettivi dell'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite, in particolare gli SDGs relativi alla riduzione della povertà (SDG 1), all'accesso all'istruzione (SDG 4), all'uguaglianza di genere (SDG 5) e alla riduzione delle disuguaglianze (SDG 10).

Un tema centrale riscontrabile nella nuova Agenda è il legame tra povertà e degrado ambientale. Dopo il 2021, l'UE ha intensificato gli sforzi per promuovere la transizione verso un'economia verde, riconoscendo che la sostenibilità ambientale è una componente chiave per ridurre le disuguaglianze e migliorare il benessere delle popolazioni più vulnerabili. Attraverso i fondi della PEV sono stati realizzati il *Blue Mediterranean Partnership* e il programma *SwitchMed*, entrambi sostenuti dall'UpM, che hanno favorito lo sviluppo di un'economia blu sostenibile e la promozione di pratiche industriali ecologiche.

Nonostante l'ambizione e la portata delle misure proposte, la nuova Agenda per il Mediterraneo non riesce a superare del tutto le dinamiche asimmetriche che hanno storicamente caratterizzato la PEV. La retorica della parità e della reciprocità, affermata nella Comunicazione della Commissione e dalle successive posizioni espresse dal Consiglio⁸¹ e dal Parlamento⁸², si scontra con una realtà in cui l'UE detiene una posizione dominante sia in termini economici che politici. Questa asimmetria si manifesta in diversi modi, a partire dall'impostazione stessa degli strumenti di cooperazione, che tendono a riflettere le priorità strategiche e gli interessi dell'UE più che le esigenze dei Paesi partner. Gli aiuti restano legati alla condizionalità che richiede l'adozione di riforme economiche e normative in linea con gli standard europei, che potrebbero rappresentare un ostacolo per i Paesi del Sud del Mediterraneo, che faticano a integrare queste riforme nei propri contesti socio-economici. Inoltre, la dipendenza dai finanziamenti europei rafforza una

⁸⁰ Nella prassi dell'UE i concetti di povertà ed esclusione sociale sono considerati interconnessi, osservando una tendenza a utilizzare il concetto di esclusione sociale per ricomprendere la carenza di risorse economiche e l'assenza degli standard di vita minimi. Il carattere multidimensionale della povertà riscontrato nel diritto internazionale è integrato nel diritto dell'UE nel concetto composto di povertà ed esclusione sociale. Per una critica alla sovrapposizione dei due concetti si veda A. MADANIPOUR ET AL., *Concepts of poverty and social exclusion in Europe*, in *Local Economy: The Journal of the Local Economy Policy Unit*, 2015, n. 7, pp. 721-741.

⁸¹ Conclusioni del Consiglio su un partenariato rinnovato con il vicinato meridionale - Una nuova agenda per il Mediterraneo, del 19 aprile 2021.

⁸² Raccomandazione del Parlamento europeo del 14 settembre 2022 alla Commissione e al vicepresidente della Commissione/alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza concernente il partenariato rinnovato con il vicinato meridionale – una nuova agenda per il Mediterraneo (2022/2007(INI)), GUUE C 125/154 del 5 aprile 2023.

relazione di subordinazione che limita la capacità dei Paesi partner di definire autonomamente le proprie priorità di sviluppo.

La tendenza alla securitizzazione delle relazioni euro-mediterranee è confermata dalla nuova Agenda, in particolar modo nel focus sul controllo dei flussi migratori. Sebbene l'UE si impegni a promuovere lo sviluppo locale come strumento per ridurre la migrazione irregolare, le politiche migratorie europee continuano a essere influenzate da un approccio securitario che privilegia il rafforzamento delle frontiere rispetto alla creazione di opportunità economiche e sociali nei Paesi di origine⁸³.

Nonostante il percorso evolutivo della PEV proceda verso una maggiore condivisione delle responsabilità nell'area euro-mediterranea e risponda all'ambizione indicata dai Trattati di costruire uno spazio di prosperità oltre che a realizzare una cooperazione ispirato al contrasto alla povertà nella sua accezione multidimensionale, l'azione esterna dell'UE è distante dal raggiungimento degli standard essenziali per una cooperazione internazionale contro la povertà. Il problema principale della PEV è rappresentato dall'eccessivo eurocentrismo che antepone le istanze di sicurezza degli Stati membri interessati. Il dialogo euro-mediterraneo inoltre non presenta forme di istituzionalizzazione ed è influenzato principalmente dalle istanze dei singoli Stati membri piuttosto che dall'intento di costruire uno spazio di benessere comune alle due sponde del Mediterraneo.

7. Riflessioni conclusive sulla cooperazione nel bacino mediterraneo

Il Mediterraneo è una regione caratterizzata da profondi divari economici e sociali. La povertà, la disoccupazione e l'accesso ineguale a risorse fondamentali come acqua ed energia richiedono una cooperazione mirata ed efficace per migliorare le condizioni di vita e promuovere una crescita economica inclusiva.

Nell'ambito della cooperazione internazionale, si è sostenuto che al fine di raggiungere l'obiettivo di contrastare la povertà gli attori internazionali dovrebbero rispettare alcuni *minimum standard* desumibili dagli atti di *soft law* relativi agli obiettivi di sviluppo sostenibile. L'analisi della cooperazione nell'area euro-mediterranea sembra confermare sia l'adeguatezza teorica di tali standard, sia l'effettiva emersione di una prassi in materia di cooperazione internazionale contro la povertà coerente con il quadro teorico proposto.

Come abbiamo osservato, la cooperazione internazionale promossa dall'UE nell'area mediterranea dovrebbe essere finalizzata a contrastare la povertà e garantire la costruzione di uno spazio di pace e prosperità. A tal fine, le norme e gli atti di *soft law*

⁸³ Commissione europea, Comunicato stampa IP/23/388, *Memorandum of understanding EU-Tunisia*, disponibile al link https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3887 (ultimo accesso 22/01/2025): «*The European Union shall endeavour to provide sufficient additional financial support, in particular for the provision of equipment, training and technical support necessary to further improve the management of Tunisia's borders*».

dell'UE confermano nell'ambito dell'azione esterna l'esistenza di obblighi in materia di contrasto alla povertà – nella sua accezione multidimensionale che include il rispetto dei diritti fondamentali –, imponendo all'Unione il rispetto di alcuni standard minimi nelle relazioni con i partner internazionali sia in fase di conclusione di accordi (sia di *hard law* che di *soft law*) internazionali sia nella pianificazione ed erogazione di aiuti allo sviluppo. In particolare, è essenziale che la cooperazione sia coerente con gli obiettivi di sviluppo sostenibile, che le decisioni siano trasparenti e condivise con i partner garantendo la partecipazione della società civile, che siano realizzati HRIA e siano tenuti in considerazione i diritti delle popolazioni locali. Supportando la tesi sostenuta nell'introduzione sul quadro teorico, gli sviluppi del Processo di Barcellona e i programmi attuati dall'UpM hanno evidenziato che relazioni internazionali istituzionalizzate garantiscono l'affermazione del principio di solidarietà realizzando una cooperazione internazionale in grado di contrastare la povertà.

La PEV segue la tendenza di promuovere una cooperazione che tiene in considerazione le esigenze dei partner mediterranei e delle persone in stato di bisogno, come confermato dai capitoli della nuova Agenda per il Mediterraneo fondata sui valori comuni dell'UE e articolata su diversi pilastri: promozione dei diritti umani, della *good governance*, dello Stato di diritto e del raggiungimento di standard di vita adeguata; sul sostegno allo sviluppo economico inclusivo e sostenibile e alla transizione digitale e *green*; sull'avanzamento della cooperazione in ambito di sicurezza e risoluzione dei conflitti, migrazione e mobilità. A ciò si aggiunge che i fondi previsti dallo strumento di vicinato sono adeguati rispetto alle finalità prefissate, e soprattutto che attraverso la cooperazione con l'UpM i fondi sono efficacemente destinati agli effettivi beneficiari.

Residuano alcuni elementi critici strettamente legati alla visione eurocentrica e a un'asimmetria nelle relazioni Nord-Sud che ostacolano la compiuta attuazione di una cooperazione pienamente rispondente agli standard individuati. Ciononostante, questo studio ha evidenziato che l'azione dell'UE come attore internazionale nel dialogo con gli Stati del bacino Mediterraneo è adeguata rispetto agli obiettivi e agli standard che si propone, ricordando anche che nell'ambito della PEV sono finanziate le azioni e i programmi dell'UpM.

La PEV va allora considerata nella prospettiva di insieme; infatti, sebbene gli accordi promossi dall'UE (sia attuati che in fase di negoziazione) abbiano ancora una visione eurocentrica e non siano lo strumento centrale per il contrasto alla povertà, essi garantiscono opportunità di crescita ai Paesi vicini. L'evoluzione della politica di vicinato e infine l'allineamento con l'agenda europea in materia di ambiente e diritti umani meritano altresì di essere considerati favorevolmente.

Le analisi relativi alla cooperazione per il contrasto alla povertà nell'area mediterranea hanno mostrato che l'UpM rappresenta un modello di cooperazione paritaria attraverso il quale le risorse messe a disposizione dagli Stati del Nord contribuiscono alla promozione di *standard* di vita adeguati per le persone in stato di bisogno. I successi dell'UpM nell'ambito di progetti finalizzati a contrastare la povertà e a garantire il rispetto dei diritti fondamentali confermano le riflessioni iniziali relativi alla

rilevanza di forme istituzionalizzate di cooperazione. Infatti, l'architettura istituzionale dell'UpM ha permesso la realizzazione di progetti per contrastare la povertà. Così, a partire dalle riunioni ministeriali del 2016, grazie al lavoro del segretariato generale sono stati adottati gli standard – obbligatori per gli Stati partner dell'UpM – essenziali nell'attuazione dell'assistenza internazionale contro la povertà.

A distanza di quasi 30 anni dall'inizio del Processo di Barcellona sembra che il percorso per piccoli passi stia maturando i primi risultati sperati, consegnando un bilancio complessivamente positivo nonostante le criticità e i conflitti che ostacolano le relazioni internazionali nel bacino mediterraneo.

ABSTRACT: Il problema della povertà è emerso nel diritto internazionale contemporaneo acquisendo notevole rilevanza nel dibattito relativo agli obiettivi di sviluppo sostenibile. Sebbene non si riscontrino attualmente norme vincolanti che disciplinano l'obiettivo di eradicare la povertà a livello globale, dall'analisi dei diritti economici e sociali, degli strumenti di *soft law* e della prassi degli Stati sembrano emergere alcuni standard che dovrebbero essere rispettati dagli attori internazionali quando agiscono in materia di cooperazione internazionale contro la povertà. In particolar modo, il presente contributo indica quali requisiti essenziali della cooperazione internazionale il rispetto del principio di solidarietà, la destinazione delle risorse agli obiettivi di sviluppo sostenibile, l'adozione di *Human Rights Impact Assessments* HRIA, uguaglianza tra i partner. In tale contesto, il presente contributo studia le relazioni euro-mediterranee, in particolar modo la politica europea di vicinato e le attività nell'ambito dell'Unione per il Mediterraneo, osservando che la prassi evidenzia la formazione di tali standard, e mostrando che essi sono essenziali affinché la cooperazione internazionale sia coerente con l'obiettivo di eradicare la povertà.

KEYWORDS: cooperazione internazionale – povertà – Unione per il Mediterraneo – solidarietà internazionale – diritti umani.

THE FIGHT AGAINST POVERTY AND INTERNATIONAL COOPERATION IN THE EURO-MEDITERRANEAN AREA

ABSTRACT: The issue of poverty has emerged as a significant concern in contemporary international law, gaining considerable relevance in discussions on sustainable development goals. Although no binding legal norms currently regulate the objective of eradicating poverty at the global level, an analysis of economic and social rights, soft law instruments, and state practice suggests the emergence of certain standards

that international actors should observe when engaging in international cooperation against poverty. In particular, this study identifies key requirements for international cooperation, including adherence to the principle of solidarity, the allocation of resources to sustainable development goals, the adoption of Human Rights Impact Assessments (HRIA), and equality among partners. Within this framework, the present contribution examines Euro-Mediterranean relations, with a specific focus on the European Neighbourhood Policy and initiatives within the Union for the Mediterranean. It argues that state practice indicates the consolidation of such standards and demonstrates their essential role in ensuring that international cooperation aligns with the overarching objective of poverty eradication.

KEYWORDS: international cooperation – poverty – Union for the Mediterranean – international solidarity – human rights.